FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PAOLO MENGOZZI

föredraget den 30 november 2010[1]

I – Inledning

1. I förevarande begäran om förhandsavgörande uppmanas domstolen att närmare ange vilka villkor för erkännande som gäller enligt rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier[2], i dess ändrade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/19/EG av den 14 maj 2001[3] (nedan kallat direktiv 89/48), i fall där ansökan om tillstånd att utöva en yrkesverksamhet avser en verksamhet som ska betraktas som en reglerad verksamhet i utbildningsmedlemsstaten i den mening som avses i artikel 1 d andra stycket i det direktivet och där den sökande inte är fullvärdig medlem av den aktuella yrkessammanslutningen. Samtidigt har domstolen att ta ställning till om utövande av en forskningsverksamhet inom området miljöteknik kan betraktas som faktiskt utövande av miljöingenjörsyrket i den mening som avses i det ovannämnda direktivet.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – *Unionens sekundärrätt*

1. Direktiv 89/48

2. Direktiv 89/48 innehåller de bestämmelser som var tillämpliga då händelserna i målet vid den nationella domstolen inträffade, även om detta direktiv sedermera har upphävts.[4]

3. Enligt direktiv 89/48, närmare bestämt artikel 1 a första stycket i detta, avses med ”examensbevis” följande:

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 19, 24.1.1989, s. 16; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 192.

3 — EGT L 206, 31.7.2001, s. 1.

4 — Se punkt 12 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

”varje utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis, eller varje samling av sådana bevis eller annat bevismaterial,

— som har utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat och som är utformat [*] i enlighet med denna stats lagar och andra författningar,

— som utvisar att innehavaren med godkänt resultat avslutat en postgymnasial utbildning om minst tre år eller motsvarande längd på deltid vid ett universitet eller en högre läroanstalt eller annan institution på motsvarande nivå och, i förekommande fall, att han med godkänt resultat avslutat den yrkesutbildning som krävs utöver den postgymnasiala utbildningen, och

— som utvisar att innehavaren har de yrkesmässiga kvalifikationer som krävs för att [**] utöva ett reglerat yrke i denna medlemsstat,

förutsatt att den utbildning som intygas i utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis huvudsakligen ägt rum i gemenskapen, eller att innehavaren har tre års yrkeserfarenhet enligt intyg från den medlemsstat som erkände ett tredje lands utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis. [* I överensstämmelse med andra språkversioner av direktivet används i stället för uttrycket ’och som är utformat’ nedan uttrycket ’vilken utsetts’. Övers. anm.] [** I överensstämmelse med andra språkversioner av direktivet används i stället för uttrycket utöva nedan uttrycket få tillträde till eller utöva. Övers. anm.]”

4. I artikel 1 c i direktiv 89/48 definieras ”reglerat yrke” som ”[d]en reglerade yrkesverksamhet eller den samlade verksamhet som representerar detta yrke i en medlemsstat”.

5. Enligt artikel 1 d första stycket i direktiv 89/48 avses med ”reglerad yrkesverksamhet”

”en yrkesverksamhet i den mån innehav av ett examensbevis direkt eller indirekt, på grund av lagar och andra författningar, är ett villkor för att [få tillträde till eller] utöva denna verksamhet eller en form därav i en medlemsstat. Särskilt det följande utgör exempel på utövande av en reglerad yrkesverksamhet:

— Utövande av en verksamhet med användande av en yrkestitel, i den mån som användandet av en sådan titel är förbehållet innehavarna av ett examensbevis som krävs enligt lagar och andra författningar. …”

6. I artikel 1 d andra och tredje styckena i direktiv 89/48 föreskrivs följande:

”När det första stycket inte är tillämpligt, skall en yrkesverksamhet betraktas som en reglerad yrkesverksamhet, om den utövas av medlemmarna av en sammanslutning eller organisation, vars syfte speciellt är att främja och

upprätthålla en hög standard på det berörda yrkesområdet, och som för att uppnå detta mål är erkänd av en medlemsstat i en speciell form och

— tilldelar sina medlemmar ett diplom [*],

— ser till att dess medlemmar iakttar de regler för yrkesmässigt uppförande som den föreskriver,

— ger dem rätten att använda en titel eller en bokstavsförkortning eller att få en status som motsvarar detta examensbevis.

En icke uttömmande lista över sammanslutningar eller organisationer som, när detta direktiv antas, uppfyller villkoren i andra stycket ingår i bilagan till detta direktiv. När en medlemsstat ger en sammanslutning eller organisation det erkännande som åsyftas i andra stycket skall den underrätta kommissionen om detta och denna skall offentliggöra denna information i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. [* I överensstämmelse med terminologin i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG används nedan begreppet 'examensbevis'. Övers. anm.]"

7. I artikel 1 e i direktiv 89/48 anges att "yrkeserfarenhet" avser "det faktiska och lagliga utövandet av ifrågavarande yrke i en medlemsstat".

8. I artikel 2 första stycket i direktiv 89/48 slås fast att "[d]etta direktiv skall gälla för varje medborgare i en medlemsstat som vill utöva ett reglerat yrke i en värdmedlemsstat, i självständig verksamhet eller som anställd".

9. I artikel 3 i direktiv 89/48 föreskrivs följande:

"När det i en värdmedlemsstat krävs ett examensbevis för att [få tillträde till eller] utöva ett reglerat yrke, får den behöriga myndigheten inte under hänvisning till otillräckliga kvalifikationer vägra att ge en medborgare i en medlemsstat [tillträde till eller] tillstånd att utöva detta yrke på samma villkor som gäller för dess egna medborgare

a) om den sökande innehar det examensbevis som krävs i en annan medlemsstat för att [få tillträde till] eller utöva yrket i fråga i landet, och detta examensbevis erhållits i en medlemsstat, eller

b) om den sökande har utövat yrket i fråga på heltid under två år under de närmast föregående tio åren i en medlemsstat som inte reglerar detta yrke enligt innebörden i artikel 1 c och det första stycket

i artikel 1 d och har intyg om en eller flera kvalifikationer

— som har utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat och [vilken utsetts] i enlighet med denna stats lagar och andra författningar,

— som visar att innehavaren med godkänt resultat slutfört en postgymnasial utbildning av minst tre års omfattning eller på deltid under motsvarande längre tid vid ett universitet eller en högskola eller annan institution på liknande nivå i en medlemsstat och, i tillämpliga fall, att han med godkänt resultat avslutat den utbildning som krävs utöver den postgymnasiala utbildningen, och

— som har förberett innehavaren för utövandet av hans yrke.

De två år av yrkeserfarenhet som avses i första stycket får emellertid inte krävas när det eller de utbildningsbevis som innehas av den sökande och som avses i denna punkt har utfärdats efter det att den sökande har genomgått en reglerad utbildning.

Det följande skall behandlas på samma sätt som det bevis på formella kvalifikationsbevis som åsyftas i det första stycket: alla formella kvalifikationsbevis eller samtliga sådana kvalifikationsbevis som utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat, om de utfärdats efter en med godkänt resultat avslutad utbildning inom gemenskapen och erkänns som likvärdig[a] av denna medlemsstat, förutsatt att de andra medlemsstaterna och kommissionen har underrättats om detta.”

10. I artikel 9.1 första stycket i direktiv 89/48 står att ”[m]edlemsstaterna … inom den tid som föreskrivs i artikel 12 [ska] ange de berörda myndigheter som är bemyndigade att motta ansökningarna och fatta de beslut som åsyftas i detta direktiv”.

11. I bilaga I till direktiv 89/48, i den lista över yrkessammanslutningar eller organisationer som uppfyller villkoren i artikel 1 d andra stycket, nämns bland annat Engineering Council.

2. Direktiv 2005/36/EG

12. Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer[5] (nedan

5 — EUT L 255, 30.9.2005, s. 22.

kallat direktiv 2005/36) ersatte från och med den 20 oktober 2007 direktiv 89/48. [6]

13. I skäl 14 i direktiv 2005/36 slås fast att ”[d]en ordning för erkännande som upprättas genom direktiven 89/48/EEG och 92/51/EEG [inte] ändras”.

14. I artikel 13.2 första stycket i direktiv 2005/36 sägs att ”[t]illträde till yrket och rätten att utöva det enligt punkt 1 skall också beviljas om sökanden utövat det yrke som avses i den punkten på heltid under minst två år under de senaste tio åren i en medlemsstat som inte reglerar detta yrke och personen i fråga har ett eller flera kompetensbevis eller bevis på formella kvalifikationer”.

B – *Den nationella lagstiftningen*

15. Direktiv 89/48 införlivades med den grekiska rättsordningen genom presidentdekret nr 165/2000 av den 23 juni 2000 [7], som successivt ändrats genom presidentdekreten nr 373/2001 av den 18 oktober 2001 [8] och nr 385/2002 av den 23 december 2002 [9] (nedan kallat dekret nr 165/2000).

16. I artikel 2.3 i dekret nr 165/2000 definieras ”reglerat yrke” som ”den reglerade yrkesverksamhet eller den samlade verksamhet som representerar detta yrke i en medlemsstat”.

17. I artikel 2.4 i dekret nr 165/2000 anges att ”reglerad yrkesverksamhet” avser en yrkesverksamhet i den mån innehav av ett examensbevis direkt eller indirekt, på grund av lag, är ett villkor för att få tillträde till eller utöva denna verksamhet eller en form därav i en medlemsstat. Särskilt det följande utgör exempel på utövande av en reglerad yrkesverksamhet:

a) Utövande av en verksamhet med användande av en yrkestitel, i den mån som användandet av en sådan titel är förbehållet innehavarna av ett examensbevis som krävs enligt lag i medlemsstaten.

b) …

En yrkesverksamhet ska betraktas som en reglerad yrkesverksamhet, om den utövas av medlemmarna av en sammanslutning eller organisation, vars syfte speciellt är att främja

6 — Se artikel 62 i direktiv 2005/36.

7 — FEK A’ 149 av den 28 juni 2000.

8 — FEK A’ 251 av den 22 oktober 2001.

9 — FEK A’ 334 av den 31 december 2002.

och upprätthålla en hög standard på det berörda yrkesområdet, och som för att uppnå detta mål är erkänd av en medlemsstat i en speciell form och

a) tilldelar sina medlemmar ett examensbevis,

b) ser till att dess medlemmar iakttar de regler för yrkesmässigt uppförande som den föreskriver,

c) ger dem rätten att använda en titel eller en bokstavsförkortning eller att få en status som motsvarar detta examensbevis.

I bilagan till artikel 9 i detta dekret finns en förteckning i upplysningssyfte över sammanslutningar och organisationer som uppfyller villkoren i detta stycke. När en medlemsstat ger en sammanslutning eller organisation det erkännande som åsyftas i detta stycke ska den underrätta kommissionen om detta och denna ska offentliggöra denna information i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning.*

…

18. I artikel 2.5 i dekret nr 165/2000 definieras ”yrkeserfarenhet” som ”det faktiska och lagliga utövandet av ifrågavarande yrke i en medlemsstat”.

19. Artikel 4.1 i dekret nr 165/2000 har följande lydelse:

”När det i Grekland krävs ett examensbevis i den mening som avses i artikel 2 för att få tillträde till eller utöva ett reglerat yrke, får det råd som avses i artikel 10 i detta dekret inte under hänvisning till otillräckliga kvalifikationer vägra att ge en medborgare i en medlemsstat tillträde till eller tillstånd att utöva detta yrke på samma villkor som gäller för grekiska medborgare om den sökande

a) innehar ett examensbevis i den mening som avses i artikel 2, utfärdat i en annan medlemsstat och nödvändigt för att utöva yrket i fråga i den medlemsstaten, eller

b) har utövat yrket i fråga på heltid under två år under de närmast föregående tio åren i en medlemsstat som inte reglerar detta yrke enligt innebörden i artikel 2.3 och 2.4 i detta dekret och har intyg om en eller flera kvalifikationer

i) som har utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat,

ii) som visar att innehavaren med godkänt resultat slutfört en postgymnasial utbildning av minst tre års omfattning eller på deltid under motsvarande längre tid vid ett universitet eller en högskola eller annan

institution på liknande nivå i en medlemsstat och, i tillämpliga fall, att han med godkänt resultat avslutat den utbildning som krävs utöver den postgymnasiala utbildningen, och

iii) som har förberett innehavaren för utövandet av hans yrke.

De två år av yrkeserfarenhet som avses i första stycket får inte krävas när det eller de utbildningsbevis som innehas av den sökande och som avses i denna punkt har utfärdats efter det att den sökande har genomgått en reglerad utbildning."

20. Genom artikel 10 i dekret nr 165/2000 inrättades vid det grekiska utbildnings- och kyrkoministeriet ett kollegium kallat "Rådet för erkännande av den yrkesmässiga likvärdigheten hos examensbevis över högre utbildning" (Symvoulio Anagnorisis Epangelmatikis Isotimias Titlon Tritovathmias Ekpaidefsis) (nedan kallat Saeitte).

21. I artikel 11.1 i dekret nr 165/2000 föreskrivs att "[e]rkännande av rätten att utöva ett visst yrke på de villkor som fastställs i detta dekret sker med stöd av ett beslut med särskild motivering fattat av [Saeitte]".

III – Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

22. Den grekiska medborgaren Christina Ioanni Toki studerade under två år vid avdelningen för teknologi vid en teknisk utbildningsanstalt i Patras (Grekland). Inom ramen för Europeiska gemenskapens system för överföring av studiemeriter gick hon därefter en ettårig ingenjörsutbildning kombinerad med miljöstudier vid Sheffield Hallamuniversitetet (Förenade kungariket), där hon 1997 erhöll en examen med benämningen "Bachelor of Engineering with Environmental Studies". Christina Ioanni Toki fortsatte sedan sina studier med en miljöteknikutbildning vid Portsmouth-universitetet, varefter hon år 1998 erhöll titeln "Master of Science".

23. Från den 1 september 1999 till den 31 augusti 2002 var Christina Ioanni Toki anställd som "researcher" vid institutionen för väg- och vattenbyggnad i Portsmouth. Hon erhöll då en årslön på 8 000 GBP och omfattades av de sociala trygghetssystemen. Hennes arbetsuppgifter innebar bland annat, enligt uppgift från den lektor som var hennes arbetsledare, att handleda studenter. Dessutom deltog hon i ett forskningsprojekt med syftet att utvärdera effektiviteten hos en ny metod för rening av avloppsvatten i städer. Projektet genomfördes i samarbete med ett privat brittiskt företag som specialiserat sig på avfallshanteringsteknik.

Samtidigt var hon också medlem av en forskargrupp inom miljöteknik.

24. I april 2002 skrev Christina Ioanni Toki på eget initiativ in sig vid Chartered Institution of Water and Environmental Management (nedan kallat CIWEM) i egenskap av utexaminerad (”graduate”) och sedan som provmedlem i Engineering Councils register, vilket är det första steget på vägen mot slutgiltig inskrivning. Det framgår av handlingarna i målet att Christina Ioanni Toki inte blev fullvärdig medlem av Engineering Council. För att skrivas in i registret som fullvärdig ”chartered engineer”, vilket är den titel som Engineering Council ger sina medlemmar, hade hon nämligen varit tvungen att genomgå en särskild prövning i Engineering Councils egen regi där de kunskaper hon förvärvat efter universitetsstudierna liksom hennes yrkeserfarenhet skulle ha utvärderats och en intervju skulle ha genomförts med avseende på hennes yrkesmässiga kvalifikationer.

25. Den 4 juli 2003 ansökte Christina Ioanni Toki hos Saeitte om att få rätt att utöva det reglerade yrket miljöingenjör i Grekland. I ansökan hänvisade hon till bestämmelserna i dekret nr 165/2000, varigenom direktiv 89/48 införlivas, och åberopade den yrkeserfarenhet hon förvärvat i Förenade kungariket. Den 8 mars 2005 antog Saeitte beslut nr 96, där Christina Ioanni Tokis ansökan avslogs med motiveringen att hon saknade ingenjörsexamensbevis utfärdat i Förenade kungariket eftersom hon inte hade rätt att använda den reglerade titeln ”chartered engineer”. Således hade hon enligt Saeitte inte förvärvat några yrkesrättigheter i ursprungsstaten (Förenade kungariket), något som krävs enligt dekret nr 165/2000. Miljöingenjörsyrket är enligt Saeitte ett reglerat yrke i Grekland men inte i Förenade kungariket. Trots detta drog Saeitte dock slutsatsen att verksamheten i fråga är reglerad, utifrån det faktum att Engineering Council ger sina medlemmar titeln ”chartered engineer”. Den titeln innehade Christina Ioanni Toki inte. Enligt Saeitte innebär artikel 4.1 i dekret nr 165/2000 att den ordning för erkännande som avses i artikel 3 a i direktiv 89/48 ska tillämpas i fall där den berörde kommer från en medlemsstat där utövandet av det yrke som ansökan avser regleras och styrs av sammanslutningar eller organisationer som den staten erkänt i enlighet med bestämmelserna i artikel 1 d andra stycket i direktivet.

26. Den 29 mars 2005 anförde Christina Ioanni Toki klagomål mot Saeittes beslut nr 96 och hävdade att Saeitte på ett rättsstridigt sätt hade underlåtit att beakta dels de tre års yrkeserfarenhet som hon förvärvat i egenskap av avlönad forskare vid institutionen för väg- och vattenbyggnad vid ett brittiskt universitet, dels det faktum att hon är inskriven

i registret över ingenjörer som medlem på den lägsta nivån och, i synnerhet, inskriven hos CIWEM. Saeitte, som under tiden hade erhållit ett antal förklaringar från Engineering Council, prövade därför Christina Ioanni Tokis ansökan på nytt och avslog sedan åter denna den 12 april 2005, med samma motivering. Därefter ingav Christina Ioanni Toki ett överklagande till Symvoulio tis Epikrateias med utbildnings- och kyrkoministern som motpart och yrkade att Symvoulio tis Epikrateias skulle upphäva Saeittes beslut nr 98, varigenom Saeitte hade bekräftat sitt beslut av den 8 mars 2005.

27. Inför den hänskjutande domstolen hävdade Christina Ioanni Toki att Saeitte på ett rättsstridigt sätt hade baserat sitt beslut om avslag på artikel 4.1 a i dekret nr 165/2000 och att Saeitte i stället borde ha prövat hennes ansökan mot bakgrund av artikel 4.1 b i samma dekret eftersom miljöingenjörsyrket inte är reglerat i Förenade kungariket. Vidare hävdade Christina Ioanni Toki att hon faktiskt innehade ett examensbevis i den mening som avses i artikel 2.1 i dekretet och att hon kunnat styrka tre års yrkeserfarenhet under de senaste tio åren, förvärvad i Förenade kungariket.

28. Symvoulio tis Epikrateias konstaterade att det fanns en svårighet som rörde tolkningen av unionsrätten och beslutade därför att vilandeförklara målet och att – genom ett beslut att begära förhandsavgörande, som inkom till domstolens kansli den 28 oktober 2009 – med stöd av artikel 234 EG ställa följande två frågor till domstolen:

”1) Ska artikel 3 [första stycket] b i direktiv 89/48 … tolkas så, att den ordning för erkännande som föreskrivs där är tillämplig om det aktuella yrket i ursprungsmedlemsstaten är reglerat i den mening som avses i artikel 1 d andra stycket men den berörde inte är fullvärdig medlem av en sammanslutning eller organisation som uppfyller villkoren i detta stycke?

2) [Om den första frågan besvaras jakande:] Ska utövande av ett yrke på heltid i ursprungsmedlemsstaten enligt artikel 3 [första stycket] b i direktiv 89/48 anses avse utövande av samma yrke, i självständig verksamhet eller som anställd, som är aktuellt i en ansökan om tillstånd för utövande i värdmedlemsstaten enligt direktiv [89/48], eller kan det även avse forskningsarbete inom ett vetenskapligt område som hänger samman med yrket och som utförts vid ett institut som i princip saknar vinstsyfte?”

IV – Förfarandet vid domstolen

29. Klaganden i målet vid den nationella domstolen, den grekiska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden till domstolen.

30. Vid förhandlingen, som hölls den 12 oktober 2010, yttrade klaganden i målet vid den nationella domstolen, den grekiska regeringen och kommissionen sig muntligen.

V – Rättslig bedömning

A – *Den första frågan*

31. För att den nationella domstolens första fråga ska kunna besvaras måste det först bekräftas att den aktuella yrkesverksamheten faktiskt faller inom tillämpningsområdet för direktiv 89/48. Därefter handlar det om att fastställa till vilken av direktivets yrkesverksamhetskategorier som den verksamhet som är aktuell i målet vid den nationella domstolen hör i utbildningsmedlemsstaten. När detta väl har fastställts, återstår det bara att avgöra frågan om vilka villkor för erkännande som är tillämpliga.

1. Verksamhet som miljöingenjör faller inom tillämpningsområdet för direktiv 89/48

32. Till att börja med har jag redan slagit fast att direktiv 89/48, trots att det numera är upphävt, innehåller de bestämmelser som var tillämpliga vid den tidpunkt då Christina Ioanni Toki lämnade in sin ansökan till Saeitte. [10]

33. Vidare har varken ingenjörsyrket i allmänhet eller miljöingenjörsyrket i synnerhet blivit föremål för någon harmonisering genom sektorsdirektiv utan omfattas följaktligen av den allmänna ram som utgörs av direktiv 89/48.

34. Slutligen framgår det av handlingarna i målet att miljöingenjörsyrket är reglerat i Grekland, vilket innebär att villkoret enligt artikel 2 första stycket i direktiv 89/48 är uppfyllt. [11] Eftersom Christina Ioanni Toki dessutom åberopar utbildningsbevis som tilldelats henne efter minst tre års avslutade studier och som utfärdats i en annan medlemsstat [12], är det befogat att anse att den berörda verksamheten verkligen faller inom tillämpningsområdet för direktiv 89/48.

10 — Se punkt 2 i detta förslag.

11 — Se även dom av den 1 februari 1996 i mål C-164/94, Aranitis (REG 1996, s. I-135), punkt 17.

12 — Se tredje skälet och artikel 1 a andra strecksatsen i direktiv 89/48.

2. Kvalificering av miljöingenjörsverksamhet i utbildningsmedlemsstaten

35. Eftersom det inte råder något tvivel om att miljöingenjörsyrket är ett reglerat yrke i värdmedlemsstaten – Grekland – måste man, för att kunna avgöra vilka villkor för erkännande som är tillämpliga, fastställa om miljöingenjörsverksamhet i utbildningsmedlemsstaten – Förenade kungariket – mot bakgrund av direktiv 89/48 utgör en reglerad verksamhet, en verksamhet som ska betraktas som en reglerad verksamhet eller en ej reglerad verksamhet.

36. De berörda parterna har framfört motstridiga uppfattningar om huruvida miljöingenjörsyrket är reglerat eller inte i Förenade kungariket. Dessa uppfattningar bygger dessutom på analyser som inte är särskilt utförliga. Den nationella domstolen anger dock att det enligt gällande brittisk lagstiftning inte finns något som helst villkor för tillträde vare sig till verksamhet som ingenjör eller till verksamhet som miljöingenjör. [13] Den nationella domstolen framhåller också att Engineering Councils roll är att anordna förfaranden för att bedöma medlemmarnas yrkesskicklighet, varvid de som uppfyller kraven får rätt att använda en viss titel. Dessutom fastställer Engineering Council yrkesetiska regler för sina medlemmar, som dessa åtar sig att efterleva; i detta avseende utövar Engineering Council disciplinär myndighet. Även om vissa av de skriftliga yttrandena är oklara på den här punkten, har det således aldrig hävdats att erhållande av medlemskap i Engineering Council och därmed av rätten att använda titeln ”chartered engineer” skulle utgöra ett villkor för att utöva miljöingenjörsverksamhet. Tvärtom hävdade Christina Ioanni Tokis ombud under förhandlingen, utan att någon av de andra närvarande parterna anmälde motsatt uppfattning, att hon kunde utöva verksamhet som miljöingenjör i Förenade kungariket utan att vara medlem av Engineering Council.

37. Mot bakgrund av detta förefaller det som om den aktuella verksamheten, tvärtemot vad Saeitte gjort gällande, inte skulle kunna anses utgöra en reglerad verksamhet i den mening som avses i artikel 1 c och i artikel 1 d första stycket i direktiv 89/48. Domstolen har i själva verket tidigare funnit att ”reglerade yrken” är ”en yrkesverksamhet som, vad gäller villkoren för tillträde till och utövande av yrket, direkt eller indirekt regleras av bestämmelser av juridisk art, som lagar och andra författningar. Tillträdet till och utövandet av ett yrke skall anses vara direkt styrt av juridiska bestämmelser då det i värdmedlemsstatens lagar och andra författningar fastställs regler som har till följd att uttryckligen förbehålla denna yrkesutövning dem som uppfyller särskilda krav, och att förvägra dem som inte uppfyller

13 — Det ankommer visserligen på den hänskjutande domstolen att undersöka villkoren för att utöva den aktuella yrkesverksamheten, men detta påverkar inte domstolens förmåga att tillhandahålla preciserande upplysningar; se dom av den 7 september 2006 i mål C-149/05, Price (REG 2006, s. I-7691), punkt 39.

dessa krav tillträde till densamma." [14] Det har emellertid inte visats att den omständigheten att en person inte är medlem av Engineering Council skulle förvägra den personen tillträde till verksamhet som miljöingenjör.

38. Artikel 1 d andra stycket i direktiv 89/48 avser just fallet med en yrkesverksamhet som utövas av "medlemmarna av en sammanslutning eller organisation, vars syfte speciellt är att främja och upprätthålla en hög standard på det berörda yrkesområdet, och som för att uppnå detta mål är erkänd av en medlemsstat i en speciell form …". Som anges i artikel 1 d tredje stycket ingår det i bilaga I till direktiv 89/48 en icke uttömmande lista över de sammanslutningar eller organisationer som uppfyller villkoren i artikel 1 d andra stycket, och på den listan finns Engineering Council med. [15] De yrkesverksamheter som utövas under sådana omständigheter kallas i direktivet för yrkesverksamheter som ska "betraktas som" reglerade yrkesverksamheter. Engineering Council tilldelar således sina medlemmar ett "examensbevis" [16] men det finns inte något konsekvent krav på att alla som vill utöva yrkesverksamhet som miljöingenjör måste ha ett sådant examensbevis.

39. Det finns således inget krav på att en person i Förenade kungariket måste vara inskriven hos Engineering Council innan han eller hon får börja utöva verksamhet som miljöingenjör. Man kan visserligen tänka sig att en "chartered engineer" åtnjuter vissa kommersiella fördelar eller befinner sig i en mer gynnsam situation när det gäller arbetsmarknadstillträde [17], men detta är bara ett antagande och under alla omständigheter inte tillräckligt för att rubba övertygelsen att innehav av denna titel inte utgör någon nödvändig förutsättning för utövande av den aktuella yrkesverksamheten.

40. Detta är en viktig nyansskillnad eftersom den bekräftar att det är fullt möjligt att utöva verksamhet som ingenjör utan att vara "chartered engineer", det vill säga utan att vara medlem av en yrkessammanslutning av det slag som avses i artikel 1 d andra stycket i direktiv 89/48. Denna nyansskillnad förklarar också varför det därmed bara handlar om en verksamhet som *ska betraktas som* en reglerad yrkesverksamhet. Mot bakgrund av innehållet i listan i bilagan till direktivet förefaller det mig dessutom stå klart att unionslagstiftaren på detta sätt önskat framhålla de berörda sammanslutningarnas och organisationernas

14 — Domen i det ovannämnda målet Aranitis, punkterna 18 och 19.

15 — Se punkt 21 i det kapitel i bilagan som ägnas åt "Storbritannien".

16 — Se artikel 1 d andra stycket första strecksatsen i direktiv 89/48.

17 — Denna omständighet saknar i alla händelser betydelse eftersom domstolen tydligt slagit fast, på tal om kvalificeringen av ett yrke som är reglerat i värdmedlemsstaten, att "[f]rågan huruvida ett yrke är reglerat beror på den föreliggande juridiska situationen i värdmedlemsstaten och inte på villkoren på arbetsmarknaden i sagda medlemsstat" (domen i det ovannämnda målet Aranitis, punkt 23).

existens samt deras eventuella historiska och kulturella betydelse i de berörda medlemsstaterna [18], men däremot med säkerhet inte menat att det skulle vara obligatoriskt att vara inskriven hos dem. [19] Mot denna bakgrund utgör det faktum att Christina Ioanni Toki inte är fullvärdig medlem av Engineering Council under alla händelser inte något hinder för hennes tillträde till miljöingenjörsverksamhet i utbildningsmedlemsstaten.

41. Att Engineering Council existerar och erkänns i direktivet vittnar slutligen om att verksamhet som ingenjör (och närmare bestämt som miljöingenjör) kan kvalificeras på två olika sätt enligt direktiv 89/48.

42. När en person på frivillig basis har blivit fullvärdig medlem av Engineering Council får han eller hon rätten att använda titeln ”chartered engineer”. Den yrkesverksamhet som han eller hon då utövar måste kvalificeras som en yrkesverksamhet som ska ”betraktas som” en reglerad yrkesverksamhet, eftersom det i artikel 1 d andra stycket i direktivet slås fast att ”en yrkesverksamhet [ska] betraktas som en reglerad yrkesverksamhet, om den utövas av medlemmarna av en sammanslutning eller organisation” av det slag som avses i den aktuella bestämmelsen.

43. Om en person däremot utövar sin verksamhet utan att vara medlem av en sådan sammanslutning eller organisation som avses i artikel 1 d andra och tredje styckena i direktiv 89/48, kan denna verksamhet inte längre anses utgöra en verksamhet som ska betraktas som en reglerad yrkesverksamhet i utbildningsmedlemsstaten i den mening som avses i samma bestämmelse.

44. Miljöingenjörsverksamhet av det slag som Christina Ioanni Toki påstår sig [20] ha utövat, nämligen utan att vara fullvärdig medlem av Engineering Council och därmed utan att ha rätt att använda titeln ”chartered engineer”, måste därmed kvalificeras som ej reglerad yrkesverksamhet.

45. Som den grekiska regeringen korrekt framhållit i sitt skriftliga yttrande, intog kommissionen för övrigt år 2003 – det vill säga samma år som Christina Ioanni Toki lämnade in sin första ansökan till Saeitte – en likartad ståndpunkt i Europaparlamentets

18 — Här är det lämpligt att notera att bilagan uteslutande innehåller namnen på sammanslutningar och organisationer från Förenade kungariket och Irland.

19 — Jag har exempelvis en smula svårt att tro att bibliotekarieyrket i Förenade kungariket obligatoriskt skulle kräva medlemskap i Library Association (sedermera omdöpt till ”Chartered Institute of Library and Information Professionals”), som är en av de andra yrkessammanslutningar och yrkesorganisationer som räknas upp i bilagan till direktivet.

20 — Denna försiktiga formulering behövs mot bakgrund av den andra frågan till domstolen, som tvingar oss att fundera just över i vilken mån Christina Ioanni Toki faktiskt har utövat miljöingenjörsverksamhet.

utskott för framställningar när det gällde en grekisk medborgare som befann sig i en situation som är helt jämförbar med Christina Ioanni Tokis. [21] Den gången slog kommissionen tydligt fast att eftersom ingenjörsyrket inte reglerades av någon specifik bestämmelse i Förenade kungariket, fanns det två olika fall beroende på om den berörde var ”chartered engineer” eller inte. Därför är det ytterst förvånande att kommissionen nu i sitt skriftliga yttrande intar en rakt motsatt ståndpunkt genom att kategoriskt hävda att utövandet av miljöingenjörsyrket är reglerat i den mening som avses i artikel 1 d första stycket jämförd med artikel 1 d andra stycket samt att de tillämpliga villkoren för erkännande är de som avser reglerade yrken.

46. Att det är möjligt att anse att en och samma yrkesverksamhet kan kvalificeras på två olika sätt enligt direktiv 89/48, beroende på villkoren för utövandet (som medlem eller icke-medlem), bekräftas av unionsrättens fortsatta utveckling, särskilt det ovannämnda direktiv 2005/36, som upphävde och ersatte direktiv 89/48 och som – vill jag erinra om – av tidsmässiga skäl inte var tillämpligt när Christina Ioanni Toki lämnade in sin ansökan. Artikel 3.2 i direktiv 2005/36 ska tillämpas på ”[e]tt yrke som utövas av *medlemmarna* i en sådan sammanslutning eller organisation som anges i bilaga I” [22] (och i den bilagan nämns Engineering Council) och föreskriver att ett sådant yrke ska ”betraktas som” ett reglerat yrke. [23]

47. Domstolen skulle förvisso kunna tänkas anse att om en sammanslutning eller organisation för en viss yrkesverksamhet uppfyller villkoren i artikel 1 d andra stycket i direktiv 89/48, måste den verksamheten anses utgöra en yrkesverksamhet som ska betraktas som en reglerad yrkesverksamhet även i de fall där den utövas av personer som inte är medlemmar av den sammanslutningen eller organisationen. En sådan bedömning saknar dock – som jag omedelbart härefter kommer att visa – betydelse vid fastställandet av tillämpliga villkor för erkännande.

21 — Framställning nr 786/2002 från L. Kounis. Herr Kounis hade ett examensbevis avseende ingenjörsutbildning som utfärdats i Förenade kungariket men var inte medlem av Engineering Council och saknade således titeln ”chartered engineer”. Han ville att hans examensbevis skulle erkännas i Grekland så att han där skulle kunna utöva yrkesverksamhet som ingenjör, något som Saeitte hade förvägrat honom.

22 — Min kursivering

23 — Vidare sägs det i artikel 52.2 att ”[o]m ett yrke är reglerat i den mottagande medlemsstaten [*] genom en sådan sammanslutning eller organisation som avses i artikel 3.2, får medlemsstaternas medborgare bara använda den yrkestitel eller den förkortning som sammanslutningen eller organisationen fastställt om de kan visa att de tillhör sammanslutningen eller organisationen”. [* Begreppet ”mottagande medlemsstat” motsvaras i direktiv 89/48 av begreppet ”värdmedlemsstat”. Övers. anm.] Denna bestämmelse gäller således bara villkoren för användning av den yrkestitel som sammanslutningen i fråga fastställt, och det är inte möjligt att utifrån detta – lika lite som utifrån bestämmelserna i direktiv 89/48 – dra slutsatsen att bara medlemmar av dessa sammanslutningar skulle ha rätt att utöva den aktuella yrkesverksamheten.

3. Fastställande av villkor för erkännande tillämpliga på yrkesverksamhet som miljöingenjör i den situation där klaganden i målet vid den nationella domstolen befinner sig

48. Genom direktiv 89/48 införs en ordning som ”[g]enom att befästa en gemenskapsmedborgares rätt att använda sina yrkeskunskaper i vilken medlemsstat som helst kompletterar och förstärker … hans rätt att förvärva dessa färdigheter varhelst han önskar”.[24] Detta innebär dock inte – något som domstolen redan haft tillfälle att understryka – att ”[d]en metod för erkännande som inrättades genom direktiv 89/48 innebär … ett automatiskt och ovillkorligt erkännande av berörda examensbevis eller yrkeskvalifikationer”.[25] I artikel 3 i direktivet anges två olika förfaranden för erkännande, och bara ett av dem kan vara tillämpligt på ett enskilt fall.[26]

49. Artikel 3 första stycket a i direktiv 89/48 är tillämplig på fall där yrket är reglerat i utbildningsmedlemsstaten. Då är uppgiften för den behöriga nationella myndigheten att kontrollera att den sökande verkligen innehar det examensbevis som utbildningsmedlemsstaten kräver för tillträde till detta reglerade yrke, vilket ger honom eller henne tillträde till yrket både i värdmedlemsstaten och i utbildningsmedlemsstaten.

50. I artikel 3 första stycket b i samma direktiv föreskrivs däremot ett annat förfarande för erkännande som bygger på den yrkeserfarenhet som den sökande förvärvat i utbildningsmedlemsstaten, i fall där utbildningsmedlemsstaten ”inte reglerar detta yrke enligt innebörden i artikel 1 c och det första stycket i artikel 1 d”. Tillämpningsområdet för artikel 3 första stycket a fastställs således genom att man jämför den punkten med artikel 3 första stycket b, något som genom e contrario-resonemang ger vid handen att den ordning som föreskrivs i artikel 3 första stycket a är tillämplig när yrket anses vara reglerat eller yrkesverksamheten reglerad i utbildningsmedlemsstaten.

51. Om domstolen följer mitt förslag och anser att miljöingenjörsverksamhet av det slag som Christina Ioanni Toki påstår sig ha utövat inte är någon reglerad verksamhet i utbildningsmedlemsstaten, är de villkor för erkännande som ska tillämpas i det aktuella fallet således de som anges i artikel 3 första stycket b.

52. Om domstolen däremot skulle anse att miljöingenjörsverksamhet av det slag som Christina Ioanni Toki påstår sig ha utövat är en yrkesverksamhet som ska betraktas som en reglerad yrkesverksamhet (i den mening

24 — Se trettonde skälet i direktiv 89/48.

25 — Dom av den 23 oktober 2008 i mål C-274/05, kommissionen mot Grekland (REG 2008, s. I-7969), punkt 39.

26 — Domen i det ovannämnda målet Price, punkt 36.

som avses i artikel 1 d andra stycket i direktiv 89/48), måste domstolen beakta att villkoren i artikel 3 första stycket a bara är tillämpliga i fråga om reglerade verksamheter (i den mening som avses i artikel 1 c och artikel 1 d första stycket i nämnda direktiv).

53. Den ordning för erkännande som anges i artikel 3 första stycket b i direktiv 89/48 är i själva verket tillämplig både om yrket inte är reglerat i utbildningsmedlemsstaten och om verksamheten är en verksamhet som ska betraktas som en reglerad verksamhet i den mening som avses i artikel 1 d andra stycket.

54. Om man ser till domstolens rättspraxis framstår situationen emellertid inte som fullt så tydlig.

55. Domstolen har redan funnit att ”artikel 3 första stycket b i [direktiv 89/48] … endast är tillämplig om yrket i fråga inte är reglerat i [utbildningsmedlems]staten” [27], dock utan att specifikt särskilja de yrkesverksamheter som bara ”ska betraktas” som reglerade yrkesverksamheter.

56. Domstolens ståndpunkt i målet Price [28] ter sig mot den bakgrunden något överraskande. I det målet innehade Harold Price en Bachelor-examen som var utfärdad av en av de organisationer som avses i artikel 1 d andra stycket och räknas upp i en lista i bilagan till direktivet. Han hade dock aldrig blivit medlem av den aktuella organisationen (Royal Institution of Chartered Surveyors). Trots att tolkningsfrågan inte rörde fastställande av tillämplig ordning för erkännande under de omständigheterna, uttalade domstolen att ”[e]ftersom Harold Price inte är medlem av Royal Institution of Chartered Surveyors, uppkommer i förevarande fall inte frågan om erkännande enligt [artikel 3 första stycket a] av examensbevis som utfärdats av denna organisation, även om det skulle framkomma att [det aktuella yrket] är ett reglerat yrke i Förenade kungariket enligt de bestämmelser som antagits av denna organisation”. [29] Här antyder domstolen att om Harold Price hade varit medlem av organisationen och därmed innehaft det examensbevis som denna tilldelar sina medlemmar, skulle den tillämpliga ordningen för erkännande ha varit den som anges i artikel 3 första stycket a – samtidigt som den aktuella yrkesverksamheten emellertid bara är en verksamhet som ska ”betraktas som” en reglerad verksamhet enligt artikel 1 d andra stycket. Utifrån sitt resonemang drar domstolen slutsatsen att ”artikel 3 första stycket b i direktiv 89/48 är tillämplig om det ifrågavarande yrket inte är reglerat i den medlemsstat där utbildningen bedrivits. … [D]enna bestämmelse [är följaktligen] endast tillämplig om Royal Institution of Chartered Surveyors inte uppfyller de kriterier som uppställs i artikel 1 d andra stycket”. [30] Av de skäl som redovisats ovan är en sådan lösning i mina ögon uppenbart oförenlig med ordalydelsen hos artikel 3 första stycket b, och det vore lämpligt om domstolen utnyttjade det

27 — Dom av den 14 juli 2005 i mål C-141/04, Peros (REG 2005, s. I-7163), punkt 31.

28 — Domen i det ovannämnda målet Price.

29 — *Ibidem*, punkt 47.

30 — *Ibidem*, punkt 48.

tillfälle som det aktuella målet erbjuder att korrigera sin rättspraxis på denna punkt.

57. Härvidlag kan jag inte avhålla mig från att tycka att det, när det gäller de verksamheter som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 1 d andra stycket i direktiv 89/48, är viktigt att hänvisa till hela uttrycket ”yrkesverksamhet som ska betraktas som en reglerad yrkesverksamhet”. Om den ordning för erkännande som är tillämplig på sådana verksamheter inte är exakt densamma som för reglerade verksamheter i den mening som avses i artikel 1 d första stycket, sammanfaller nämligen inte dessa båda kategorier fullständigt. Mot den bakgrunden är det synnerligen missvisande att fortsätta att använda beteckningen ”reglerade verksamheter’ för verksamheter som bara är verksamheter som ska ’betraktas som” reglerade yrkesverksamheter enligt direktiv 89/48.

58. Slutligen – och dessa sista anmärkningar är också bara giltiga om domstolen finner att miljöingenjörsverksamhet av det slag som Christina Ioanni Toki påstår sig ha utövat är en yrkesverksamhet som ska betraktas som en reglerad yrkesverksamhet i den mening som avses i artikel 1 d andra stycket i direktiv 89/48 – måste det noteras att dekret nr 165/2000 innebar ett ofullständigt införlivande av artikel 3 första stycket b i direktiv 89/48, något som sannolikt gett upphov till fortsatt förvirring inom Saeitte. I artikel 4.1 b i dekretet, som föreskriver tillämpning av de villkor för erkännande som anges i artikel 3 b i direktiv 89/48, hänvisas det med avseende på när en verksamhet ska kvalificeras som en reglerad verksamhet i ursprungsmedlemsstaten till artikel 2.3 [31] och till artikel 2.4 i dess helhet [32] i stället för bara till artikel 2.4 första stycket. Resultatet av detta har, mot bakgrund av Saeittes beslut, blivit att de villkor för erkännande som anges i artikel 3 b i direktivet inte kan tillämpas i fall där den sökande kommer från en medlemsstat där utövandet av det yrke som ansökan med stöd av direktivet avser delvis kontrolleras av sammanslutningar eller organisationer som är erkända av den staten i enlighet med bestämmelserna i artikel 1 d andra stycket i direktivet. Artikel 3 första stycket b i direktivet har således inte införlivats på ett korrekt sätt.

59. Det finns dock inget som hindrar Christina Ioanni Toki från att hänvisa till den bestämmelsen vid den hänskjutande domstolen.

31 — Motsvarar artikel 1 c i direktiv 89/48.

32 — Motsvarar artikel 1 d i direktiv 89/48.

EU-domstolen anser sedan länge att ”[direktiv 89/48] har som mål att ge rättigheter åt medborgare i andra medlemsstater” [33] och har redan funnit att ”artikel 3 a i direktiv 89/48 [utgör] en bestämmelse vars innehåll är ovillkorligt och tillräckligt precist. Enskilda kan således åberopa denna bestämmelse vid den nationella domstolen för att förhindra att nationella bestämmelser som inte är förenliga med nämnda direktiv tillämpas”. [34] Jag anser för min del att ett liknande konstaterande måste göras när det gäller artikel 3 första stycket b eftersom artikel 3, eller åtminstone hela första stycket i den artikeln, i mina ögon utgör en odelbar helhet.

60. Jag föreslår att den första frågan ska besvaras med hänsyn tagen till att artikel 3 första stycket b i direktiv 89/48 ska tolkas så, att den ordning för erkännande som där anges är tillämplig i fall där ett yrke i utbildningsmedlemsstaten ska betraktas som en reglerad yrkesverksamhet i den mening som avses i artikel 1 d andra stycket i det direktivet. Eftersom artikel 3 första stycket b i direktiv 89/48 är tillämplig både på verksamheter som ska betraktas som reglerade verksamheter i utbildningsmedlemsstaten och på ej reglerade verksamheter, saknar det vid fastställandet av tillämplig ordning för erkännande betydelse huruvida den berörde är eller inte är fullvärdig medlem av en sammanslutning eller organisation som uppfyller villkoren i artikel 1 d andra stycket i det direktivet.

B – *Den andra frågan*

61. Om domstolen skulle finna att de villkor för erkännande som var tillämpliga i Christina Ioanni Tokis situation, vid den tidpunkt då denna situation bedömdes av Saeitte, var de villkor som anges i artikel 3 första stycket b i direktiv 89/48, vill den nationella domstolen veta om den yrkeserfarenhet som Christina Ioanni Toki förvärvat som forskare vid ett universitet mellan 1999 och 2002 kan betraktas som utövande på heltid av miljöingenjörsyrket under två år under de närmast föregående tio åren.

1. Huruvida den andra frågan kan tas upp till sakprövning

62. Inledningsvis noterar jag att det inte är självklart att den nationella domstolens andra fråga kan tas upp till sakprövning. Eftersom målet vid den nationella domstolen avser ett överklagande där det yrkas att Saeittes omtvistade beslut ska upphävas, skulle ett svar från EU-domstolen i linje med mina förslag

33 — Dom av den 23 mars 1995 i mål C-365/93, kommissionen mot Grekland (REG 1995, s. I-499), punkt 9.

34 — Dom av den 29 april 2004 i mål C-102/02, Beuttenmüller (REG 2004, s. I-5405), punkt 55; se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Peros, punkt 32.

angående den första frågan vara tillräckligt för att den nationella domstolen skulle kunna besluta att upphäva det omtvistade beslutet och återförvisa ärendet till förvaltningen. Vidare bygger det beslutet på den ordning i nationell lagstiftning som motsvarar artikel 3 första stycket a i direktiv 89/48, vilket innebär att Saeitte uttalade sig om huruvida Christina Ioanni Toki innehade ett likvärdigt examensbevis men däremot inte om huruvida hon, inom ramen för den ordning för erkännande som anges i artikel 3 första stycket b i det direktivet, fick tillgodoräkna sig den yrkeserfarenhet hon förvärvat som forskare i Förenade kungariket. Slutligen skulle den grekiska förvaltningen vid en eventuell ny prövning av ärendet inte längre kunna fatta sitt beslut med stöd av direktiv 89/48, som upphävts genom direktiv 2005/36. [35]

63. Trots allt detta finns det emellertid ett antal omständigheter som tenderar att göra mig övertygad om att frågan faktiskt kan tas upp till sakprövning.

64. För det första ifrågasatte ingen av de berörda parter som ingav skriftliga yttranden att denna andra fråga kunde tas upp till sakprövning.

65. Vidare ankommer det enligt fast rättspraxis i ett förfarande enligt artikel 234 EG, nu artikel 267 FEUF, ”på den nationella domstol vid vilken tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten.” [36] Det är bara i undantagsfall som domstolen för att pröva sin egen behörighet ska undersöka de omständigheter under vilka den nationella domstolen har framställt sin begäran om förhandsavgörande. [37] Närmare bestämt får domstolen ”underlåta att besvara en tolkningsfråga som en nationell domstol har ställt endast då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen, eller när frågan är hypotetisk, eller när domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska och rättsliga förhållandena som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den”. [38] Jag anser att den nationella domstolen har rimliga bevekelsegrunder, nämligen en önskan att kunna ge förvaltningen, vars beslut med stor säkerhet kommer att upphävas, de riktlinjer denna behöver för att kunna fatta ett nytt beslut. Den begärda tolkningen av den unionsrättsliga bestämmelsen har tydligt samband med tvisten i målet vid den nationella domstolen, oavsett om grunden är direktiv 89/48 eller artikel 13.2 i direktiv 2005/36, där det anges samma villkor för erkännande som i direktiv 89/48. Således kan inte någon av de tre omständigheter som domstolen angett som

35 — Enligt artikel 63 i direktiv 2005/36 var medlemsstaterna nämligen skyldiga att efterleva bestämmelserna i det direktivet senast den 20 oktober 2007.

36 — Dom av den 18 mars 2010 i mål C-440/08, Gielen (REU 2010, s. I-2323), punkt 27 och där angiven rättspraxis.

37 — Ibidem, punkt 28 och där angiven rättspraxis.

38 — Ibidem, punkt 29 och där angiven rättspraxis.

berättigade skäl att underlåta att besvara en tolkningsfråga anses föreligga i det aktuella fallet.

66. Slutligen noterar jag att det i skäl 14 i direktiv 2005/36 uttryckligen sägs att ”[d]en ordning för erkännande som upprättas genom direktiven 89/48/EEG och 92/51/EEG [inte] ändras”. Därmed kommer de klargöranden som domstolen tillhandahåller genom sitt svar på denna andra fråga att vara lika relevanta oavsett om grunden är direktiv 89/48 eller direktiv 2005/36.

67. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska ta upp den andra frågan till sakprövning.

2. Om begreppet ”utövande av yrket på heltid”

68. När det har konstaterats att de villkor för erkännande som anges i artikel 3 första stycket b i direktiv 89/48 ska tillämpas, får den nationella myndigheten inte vägra att ge tillträde till verksamheten i fråga om den sökande har utövat yrket i fråga på heltid under två år i en annan medlemsstat som inte reglerar denna verksamhet. I artikel 3 andra stycket i direktivet specificeras att det är just yrkeserfarenhet som avses i första stycket. I artikel 1 e i direktiv 89/48 definieras ”yrkeserfarenhet” som ”det faktiska och lagliga utövandet av ifrågavarande yrke i en medlemsstat”. För att den nationella domstolens andra fråga ska kunna besvaras, är det därför nödvändigt att avgöra om den verksamhet som Christina Ioanni Toki utövade vid det universitet där hon var anställd mellan åren 1999 och 2002 kan anses utgöra ett faktiskt utövande, på heltid, av miljöingenjörsyrket.

69. Christina Ioanni Tokis situation är speciell i så måtto att hon för att få tillstånd att utöva miljöingenjörsyrket i Grekland åberopar tre års yrkeserfarenhet som hon förvärvat inte i egenskap av miljöingenjör som sådan utan i egenskap av forskare inom miljöteknik. Hon var under tre år anställd som ”researcher” vid Portsmouth-universitetet. I den egenskapen medverkade hon i handledning av studenter och deltog i olika universitetsverksamheter (bland annat var hon medlem av en miljöteknisk forskargrupp, skrev rapporter och redovisade vetenskapliga resultat för universitetsfolk och näringslivsföreträdare). Det framgår av handlingarna i målet att hon också samarbetade med ett privat

företag som specialiserat sig på tekniker för rening av flytande avfall och att hon i det sammanhanget utförde laboratorieanalyser för att kontrollera kvaliteten på hanteringen av avloppsslam. Denna sistnämnda verksamhet utgör enligt Christina Ioanni Toki ett väsentligt inslag i miljöingenjörsyrket.

70. Med tanke på hur frågan är formulerad och med hänsyn tagen till att Christina Ioanni Toki har framhållit denna aspekt i sitt yttrande, vill jag börja med att förtydliga att det är både ostridigt och otvivelaktigt att en forskningsverksamhet av det slag som Christina Ioanni Toki ägnat sig åt utgör utövande av en yrkesverksamhet som anställd. Den nationella domstolen ansåg det lämpligt att i formuleringen av den andra frågan precisera att Christina Ioanni Toki erhöll sin yrkeserfarenhet som ”researcher” vid ett institut ”som i princip saknar vinstsyfte”. Huruvida institutet i fråga har eller saknar vinstsyfte har ingen som helst betydelse för målet vid den nationella domstolen. Det enda som är relevant är om yrkeserfarenheten förvärvats genom utövande av en yrkesverksamhet i självständig verksamhet eller som anställd. Att Christina Ioanni Toki verkligen var anställd vid Portsmouth-universitetet är för övrigt ostridigt.

71. Problemet är således inte att avgöra om forskningsverksamhet vid ett universitet över huvud taget kan anses utgöra yrkeserfarenhet. Den verkliga frågan, som är besvärligare att besvara, är om utövandet av denna forskningsverksamhet, som åtminstone delvis ägde rum inom ett område som förefaller hänga samman (för att använda den nationella domstolens uttryckssätt) med yrket som miljöingenjör, helt kan likställas med faktiskt utövande av detta yrke i unionsrättens mening.

72. Om Christina Ioanni Toki med andra ord hade önskat få tillstånd att utöva forskaryrket i Grekland – och naturligtvis förutsatt att det då befunnits vara korrekt att tillämpa de villkor för erkännande som är tillämpliga på ej reglerade verksamheter eller verksamheter som ska betraktas som reglerade verksamheter – skulle hon uppenbarligen ha fått tillgodoräkna sig den erfarenhet hon förvärvat vid ett universitet i en annan medlemsstat.

73. Att det aktuella fallet är oklart beror på att Christina Ioanni Toki åberopar tre års yrkeserfarenhet som visserligen ligger inom området forskning men som har koppling till området miljöteknik. Bedömningen försvåras ytterligare av att ingen av parterna har intagit någon ståndpunkt när det gäller huruvida det påstådda sammanhanget mellan Christina Ioanni Tokis verksamheter vid universitetet och de verksamheter som hon skulle ha fått ägna sig åt vid ett ”faktiskt” utövande av

miljöingenjörsyrket existerar, och i så fall hur starkt det sammanhanget är.

74. Det utövande på heltid som krävs enligt direktiv 89/48 avser, som jag redan har visat, yrkeserfarenhet som förvärvats i den medlemsstat som inte reglerar yrket. Kravet avser således ”det faktiska och lagliga utövandet av ifrågavarande yrke”. Det som avses med ”ifrågavarande yrke” måste anses vara det yrke som avses i den ansökan om erkännande som lämnats in i värdmedlemsstaten. Christina Ioanni Tokis ansökan avser verksamhet som miljöingenjör. Med beaktande av ovanstående måste det konstateras att den erfarenhet som Christina Ioanni Toki förvärvat i egenskap av ”researcher” a priori inte helt kan likställas med ett faktiskt utövande av miljöingenjörsverksamhet, eftersom det inte var just det yrket som hon utövade i Förenade kungariket. Härvidlag preciseras det i artikel 3 första stycket b i direktiv 89/48 att en förutsättning för erkännande är att det handlar om utövande av ”detta” yrke, det vill säga det yrke som avses i ansökan om tillträde eller tillstånd för utövande. Detta är också väsentligen den slutsats som kommissionen kom fram till i sitt ovannämnda svar till Europaparlamentets utskott för framställningar. [39]

75. Domstolen har för övrigt redan, med stöd av direktiv 89/48 och på tal om de examensbevis som utbildningsmedlemsstaten kräver när denna reglerar tillträdet till ”yrket i fråga” inom sitt territorium, funnit att ”uttrycket ’yrket i fråga’ i artikel 3 första stycket a i direktivet skall förstås som att det syftar på yrken som i ursprungsmedlemsstaten och värdmedlemsstaten är identiska eller motsvarar varandra eller, i vissa fall, endast är likvärdiga avseende verksamheterna som de omfattar”. [40] Jag anser det helt logiskt att domstolens tolkning gäller även för artikel 3 första stycket b, som avser utövande på heltid av ”yrket i fråga”.

76. Domstolens tolkning av uttrycket ”yrket i fråga” har för övrigt viss flexibilitet, eftersom domstolen medger att det även kan handla om yrken som är likvärdiga med avseende på de verksamheter som de omfattar. Mot denna bakgrund ankommer det på den nationella myndigheten med ansvar för erkännande av utbildningsbevis och yrkesverksamhet, i det aktuella fallet Saeitte, att avgöra om de arbetsuppgifter som Christina Ioanni Toki utförde inom ramen för sitt samarbete med det privata specialistföretaget kan utgöra – som hon hävdar att de kan – ett väsentligt inslag i miljöingenjörsverksamhet, det vill säga ett väsentligt

39 — Kommissionen hävdade närmare bestämt att den yrkeserfarenhet som krävs enligt artikel 3 första stycket b i direktiv 89/48 måste ha förvärvats inom det yrke för vilket den berörde är kvalificerad och för vilket han eller hon begär erkännande. Kommissionen ansåg att eftersom L. Kounis bara kunde åberopa erfarenhet som ”lecturer”, kunde han inte göra gällande att han hade den nödvändiga yrkeserfarenheten som ingenjör (se den ovannämnda framställningen nr 786/2002).

40 — Dom av den 19 januari 2006 i mål C-330/03, Colegio (REG 2006, s. I-801), punkt 20.

inslag i ett yrke som är likvärdigt i den mening som avses i domstolens rättspraxis.

77. När Saeitte väl har bedömt detta sammanhang mellan de verksamheter som Christina Ioanni Toki utövade under sin anställning vid universitetet och de verksamheter som utövas vid ett faktiskt utövande av miljöingenjörsyrket, blir det nödvändigt att avgöra om Christina Ioanni Toki under de tre år som hon tillbringade vid universitetet som ”researcher” verkligen på heltid under minst två år har utövat en verksamhet som utgör ett väsentligt inslag i miljöingenjörsyrket. Orsaken till detta är att det framgår av handlingarna i målet att Christina Ioanni Toki under denna treårsperiod utövade andra verksamheter som uppenbart saknar koppling till ett faktiskt utövande av miljöingenjörsyrket (exempelvis handledning av studenter).

78. Jag vill även tillägga att det inte kan uteslutas att utövandet av verksamheter som bara hänger samman med den yrkesverksamhet för vilken ansökan om tillträde har ingetts, även om dessa inte kan utgöra ett faktiskt utövande av det yrket, faktiskt kan ha bidragit till att den sökande förvärvat och därefter befäst kunskaper med koppling till denna yrkesverksamhet. Det är dock sannolikt att samarbetet mellan Christina Ioanni Toki och det privata företaget inte gav henne möjlighet att utöva alla de verksamheter som hon skulle ha fått utöva vid ett faktiskt utövande av miljöingenjörsyrket. Till exempel har Christina Ioanni Toki inte haft någon kundkontakt; man kan också anta att miljöingenjörer behöver ha kunskap om nationella regler på områdena stadsplanering och miljövård, något som Christina Ioanni Toki kanske saknar när det gäller den grekiska lagstiftningen.

79. För att analysen ska bli fullständig måste man även beakta det möjliga fallet att den nationella myndigheten beslutar att ålägga Christina Ioanni Toki kompensationsåtgärder. [41] Så vore fallet om Saeitte fann att miljöingenjörsyrket i Grekland inbegriper en eller flera yrkesaktiviteter som inte ingår i det yrke som Christina Ioanni Toki utövat i utbildningsmedlemsstaten och denna skillnad motsvaras av en särskild utbildning som krävs i Grekland och den utbildningen omfattar ämnen som väsentligt skiljer sig från dem som ingår i den utbildning som Christina Ioanni Toki stöder sig på. [42]

80. Vid fastställandet av sådana eventuella kompensationsåtgärder måste vederbörlig hänsyn tas, i enlighet med

41 — Artikel 4 i direktiv 89/48 och sedermera artikel 14 i direktiv 2005/36.

42 — Artikel 4.1 b tredje strecksatsen i direktiv 89/48 och sedermera artikel 14.1 c i direktiv 2005/36. För att villkoren i artikel 3 första stycket b i direktiv 89/48 ska anses vara uppfyllda i detta sista fall krävs det att den nationella myndigheten erkänner dels att det finns ett tillräckligt starkt sammanhang mellan den verksamhet som Christina Ioanni Toki utövat och miljöingenjörsverksamhet, dels att det verkligen handlade om utövande på heltid av denna ”sammanhängande verksamhet”.

proportionalitetsprincipen, till Christina Ioanni Tokis tidigare erfarenhet, trots att denna inte är tillräcklig för att hon utan andra formaliteter ska beviljas omedelbart tillträde till verksamheten i fråga.

81. Rättspraxis är entydig på den här punkten eftersom domstolen redan har haft tillfälle att slå fast att ”räckvidden av artikel 4 i direktiv 89/48, enligt vilken kompenserande åtgärder uttryckligen är tillåtna, … ska begränsas till de fall där sådana åtgärder står i proportion till det eftersträvade målet”. [43] Att kompensationsåtgärder måste följa proportionalitetsprincipen är för övrigt numera uttryckligen angett i artikel 14.5 i direktiv 2005/36. [44] Vid fastställandet av eventuella kompensationsåtgärder måste den nationella myndigheten därför ta hänsyn till all praktisk erfarenhet, av relevans för utövandet av det yrke som ansökan avser, som kan anses ha gett åtminstone vissa av de kunskaper som saknades i den ursprungliga utbildningen.

82. Mot denna bakgrund föreslår jag att den andra frågan ska besvaras så att utövande av yrket på heltid såväl enligt direktiv 89/48 som enligt direktiv 2005/36, ska förstås som faktiskt utövande av yrket i fråga, det vill säga det yrke som avses i ansökan om tillstånd. Det ankommer på den nationella myndigheten att avgöra om de arbetsuppgifter som utförts av klaganden i målet vid den nationella domstolen inom ramen för hennes forskningsverksamhet kan utgöra ett yrke som, i den mening som avses i domstolens rättspraxis, är likvärdigt med avseende på de verksamheter som det omfattar. Om den nationella myndigheten skulle besluta om kompensationsåtgärder, måste myndigheten utforma dessa åtgärder med hänsyn tagen till proportionalitetsprincipen och därvid beakta det sammanhang som finns mellan det yrke som klaganden vill få tillstånd att utöva i värdmedlemsstaten och den yrkeserfarenhet hon har förvärvat i utbildningsmedlemsstaten.

43 — Domen i det ovannämnda målet Colegio, punkt 24, och dom av den 17 april 2008 i mål C-197/06, Van Leuken (REG 2008, s. I-2627), punkt 39.

44 — I artikel 14.5 i direktiv 2005/36 sägs nämligen att bestämmelserna om kompensationsåtgärder och i synnerhet artikel 14.1 i direktivet ska tillämpas ”med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Om den mottagande medlemsstaten ämnar kräva att sökanden slutför en anpassningsperiod eller genomgår lämplighetsprov, skall den mottagande medlemsstaten först kontrollera om de kunskaper som sökanden har tillägnat sig genom sin yrkesverksamhet, i en medlemsstat eller i tredjeland, är sådana att de helt eller delvis täcker den väsentliga avvikelse som avses i punkt 4.”

VI – Förslag till avgörande

83. Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågorna från Symvoulio tis Epikrateias enligt följande:

”1) Artikel 3 första stycket b i rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/19/EG av den 14 maj 2001 ska tolkas så, att den ordning för erkännande som där anges är tillämplig i fall där ett yrke i utbildningsmedlemsstaten ska betraktas som en reglerad yrkesverksamhet i den mening som avses i artikel 1 d andra stycket i det direktivet. Eftersom artikel 3 första stycket b i direktiv 89/48 är tillämplig både på verksamheter som ska betraktas som reglerade verksamheter i utbildningsmedlemsstaten och på ej reglerade verksamheter, saknar det vid fastställandet av tillämplig ordning för erkännande betydelse huruvida den berörde är eller inte är fullvärdig medlem av en sammanslutning eller organisation som uppfyller villkoren i artikel 1 d andra stycket i det direktivet.

2) Utövande av yrket på heltid ska, såväl enligt direktiv 89/48 som enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, förstås som faktiskt utövande av yrket i fråga, det vill säga det yrke som avses i ansökan om tillstånd. Det ankommer på den nationella myndigheten att avgöra om de arbetsuppgifter som utförts av klaganden i målet vid den nationella domstolen inom ramen för hennes forskningsverksamhet kan utgöra ett yrke som, i den mening som avses i domstolens rättspraxis, är likvärdigt med avseende på de verksamheter som det omfattar. Om

den nationella myndigheten skulle besluta om kompensationsåtgärder, måste myndigheten utforma dessa åtgärder med hänsyn tagen till proportionalitetsprincipen och därvid beakta det sammanhang som finns mellan det yrke som klaganden vill få tillstånd att utöva i värdmedlemsstaten och den yrkeserfarenhet hon har förvärvat i utbildningsmedlemsstaten.”